Grippe A : le PCA au secours des entreprises de transport

Même s'il existe une incertitude sur l'ampleur de la pandémie grippale, il apparaît bien que le plan de continuité d'activités (PCA) constitue un outil de responsabilité entre les mains des sociétés de transport.

Par Eric Ritter, juriste

Il existe une particularité dans le cas de la réalisation d'un service public : l'activité dépend pour une large part des décisions publiques. Dans le cas des transports scolaires, il s'agit en partie des décisions prises par les départements, auxquels la loi a confié une compétence pleine et entière. Toute la difficulté provient, dans un cas comme la pandémie grippale, d'un bouleversement des principes habituels de fonctionnement entre AOT et entreprises, puisque des décisions importantes seront prises unilatéralement par l'Etat.

Une logique de partenariat

A l'heure actuelle, l'Etat recommande l'élaboration des plans de continuité d'activités. Il s'agit pour l'entreprise de se préparer au risque de pandémie grippale par une série de mesures appropriées, notamment afin de préserver leurs personnels de la contamination. Cependant, et c'est là une difficulté supplémentaire, les départements, accaparés par la préparation de la rentrée scolaire, n'ont pas encore pris massivement contact avec les entreprises pour travailler avec elles sur le sujet. D'où un certain flou, dommageable à la préparation des plans de continuité d'activités. Mais l'origine de la difficulté ne leur est pas imputable ; elle provient du retard pris pour la publication de l'arrêté définissant les rôles des différents acteurs en présence. Un texte pourtant travaillé au cœur de l'été par l'ADF et la FNTV, dans le cadre d'un dialogue constructif avec le cabinet du ministre des Transports.

Compte tenu du caractère sensible du transport scolaire, c'est sur cet aspect qu'ont commencé les efforts. La spécificité du transport scolaire tient au fait qu'il est logiquement conditionné par l'activité des établissements scolaires, et au fait que les mesures de prévention et d'hygiène à mettre en place pourraient éventuellement être complétées par une mission d'accompagnement confiée à des tiers. Mais cette mission ne saurait être déléguée à un opérateur privé. Des initiatives relèvent des pouvoirs publics et des autorités organisatrices, qui seront articulées par les plans de continuité d'activités élaborés par les entreprises.

Pourquoi faut-il faire un plan de continuité d'activités (PCA) ?

Dans la mesure où la propagation du virus pourrait avoir de lourdes conséquences sur leur activité, les entreprises doivent élaborer un PCA : taux d'absentéisme important, ralentissement ou paralysie de la production et des services nécessaires à la réalisation de la prestation de transport, impact sur cette prestation elle-même du fait de la décision des pouvoirs publics… Le support d'un PCA est constitué par le plan national de prévention et de lutte contre la "pandémie grippale". De même, l'adaptation du dispositif existant de protection de la santé des personnels, le fameux "document unique". De son côté, la circulaire de décembre 2007 insiste sur la nécessité de formaliser l'ensemble des mesures de prévention de l'entreprise et de les actualiser. Une autre raison qui milite en faveur de l'élaboration d'un PCA tient au fait que l'employeur est responsable de la préservation de la sécurité et de la santé de son personnel. Un devoir de protection qui constitue en quelque sorte une contrepartie au pouvoir de direction exercé par le chef d'entreprise. Même si celui-ci n'est tenu, dans un cas comme celui de la pandémie grippale, qu'à une obligation de moyens. Dernière raison en faveur d'un PCA, l'existence d'une activité de service public confiée à l'entreprise de transport (ici, ne sont pas traités les services occasionnels, voir note 1), compte tenu de l'application du principe de continuité du service public.

Que prévoit ce type de dispositif ?

Un PCA doit permettre le maintien des activités essentielles de l'entreprise, c'est-à-dire celles qui ne peuvent être ni différées, ni suspendues, ni abandonnées de manière temporaire. Au-delà des situations dégradées à identifier (qu'il s'agisse de moyens humains, techniques ou organisationnels), il doit intégrer, comme on l'a vu, des solutions de protection des personnels. L'objectif global étant le maintien des activités le plus proche possible de la normale, en cas de pandémie grippale de faible ampleur. A cet égard,

●●●/●●●

PRINCIPES ET OUTILS D'ÉLABORATION D'UN PCA

- Identifier les activités essentielles propres à l'exploitation et modalités afin d'assurer leur maintien.
- Protéger les collaborateurs : fournir de l'équipement adéquat et réunion d'informations et de sensibilisation.
- Renforcer les mesures en faveur de l'hygiène individuelle et collective.
- Mettre en place une cellule de crise afin de faire face à des évènements imprévus.
- Mettre en place et entretenir des relations avec l'autorité organisatrice et le représentant de l'Etat compétent.
- Activation centralisée selon la taille de l'entreprise, en lien avec la cellule de crise ; dès le franchissement du seuil d'alerte 5B.
- Effectuer une mise à jour périodique.

Rappel des seuils

5A : larges foyers non maîtrisés de cas humains à l'étranger.
5B : Idem, mais en France.
Application limitée à certaines parties du territoire.
6 : Forte transmission interhumaine (pandémie).
Application nationale.

•••/••• comme outil de responsabilité, le PCA fonctionne dans un cadre défini par une relation contractuelle avec l'autorité organisatrice de transports.
Toutefois, il ne faut pas confondre le PCA avec le "plan de transport adapté" (PTA) élaboré par l'entreprise en application de la loi de 2007, et présenté à l'autorité organisatrice de transports. Dans le cadre de la pandémie grippale, et aux termes de l'arrêté prévu pour définir la chaîne des responsabilités, l'entreprise élabore un PCA "*en liaison avec l'AOT*". L'arrêté prévoit que le PCA doit préciser les services maintenus ou modifiés.

Activités internes/activités externes

L'entreprise doit identifier les activités internes critiques, c'est-à-dire celles sans lesquelles l'entreprise ne peut poursuivre ses missions, dans un cadre économique donné. Elle doit, pour chaque activité critique (exploitation, marketing, entretien, sécurité, administrative…), définir un mode dégradé (dégradé mais autorisé sous conditions particulières, suspension de la prestation pour une durée définie et une suspension au-delà de cette durée). Ou, au contraire, s'en tenir à un maintien indispensable du dispositif habituel pour certaines activités critiques. A titre d'exemple, on peut évoquer la sécurité (maintenance, dépannage, voire management de la sécurité…), qui constitue un ensemble d'activités qui ne saurait être suspendu. Au niveau de l'exploitation et du marketing, on peut imaginer un mode dégradé sous conditions particulières pour les opérations de gestion des rotations et des horaires, une suspension plus ou moins longue pour le reporting et l'élaboration du tableau de bord, mais aucune dégradation pour la communication interne ou externe. Ce ne sont que des indications, qui illustrent toutefois la complexité de la démarche strictement interne que l'entreprise doit engager et suivre. Sans oublier la nécessaire association de l'ensemble du personnel au dispositif du PCA.
Pour les activités critiques externes, en revanche, rien n'est possible sans une association de l'autorité organisatrice à l'élaboration du PCA, d'autant que les cocontractants présenteront ensemble le document au représentant de l'Etat. Et le raisonnement ne sera pas le même, selon qu'on est en présence d'une ligne régulière stricte (sans passager scolaire) ou d'un service scolaire spécial (sans passager régulier). Dans le premier cas, des situations dégradées sous conditions particulières sont envisageables (un aller-retour au lieu de deux…), voire même des suspensions, mais pas dans le cas des services scolaires. A moins que, dans ce cas, l'ensemble de l'établissement soit fermé. Si quelques classes seulement le sont, l'entreprise peut proposer une adaptation des moyens aux besoins, en accord avec l'autorité organisatrice.

Quel lien avec l'AOT ?

L'arrêté prévoit qu'il appartient aux entreprises d'élaborer le PCA afin de préciser les services de transport maintenus ou modifiés en fonction des hypothèses de disponibilité des personnels. Un travail qui implique évidemment l'AOT, d'où la recommandation de prendre sans plus tarder son attache dans le cadre de l'élaboration du PCA. Pour une part, l'entreprise est engagée dans un processus de préparation et de prévision. Elle doit prendre certaines dispositions d'organisation interne (comme de prévoir un stock suffisant de masques, par exemple, puisque l'employeur a une obligation de moyens en la matière), tandis que d'autres sont directement impactées par les décisions publiques. La loi d'orientation des transports intérieurs reste applicable, en particulier son article 7 II, qui confie à l'autorité organisatrice des transports le rôle de définir le service public, y compris en situation dégradée.

Qu'en est-il du droit de retrait ?

Deux questions juridiques, parmi d'autres, retiennent l'attention. La première a trait à l'exercice, par les personnels, de leur droit de retrait. Ce droit, qui s'exerce sous le contrôle du juge, est très encadré. Les salariés, ainsi que les agents publics, bénéficient d'un droit de retrait en cas de danger grave et imminent pour leur santé. L'exercice de ce droit, qui est précédé par une procédure d'alerte à l'initiative du salarié (directement ou par l'intermédiaire d'un représentant du personnel), demeure l'exception si l'employeur a pris toutes les mesures de prévention et de protection individuelle qui s'imposent.
La question de l'indemnisation de la perte subie, du fait de la suspension totale ou partielle des services scolaires effectués en temps normal par une entreprise, s'avère également complexe. De deux choses l'une, ou la convention prévoit une indemnisation (qui n'est pas à proprement parler une rémunération) de l'entreprise, correspondant à un pourcentage évaluant les frais fixes qu'elle supporte, ou la convention ne prévoit rien. Si on laisse de côté le cas où le dispositif conventionnel n'est pas satisfaisant (exemple : non seulement les frais de roulage restent à la charge de l'entreprise mais, de plus, la convention sous-évalue la part des frais fixes supportés par l'entreprise), c'est bien le cas du silence de la convention qui est embarrassant. La décision de limiter la circulation, comme on l'a vu, est du ressort des pouvoirs publics, à travers le représentant de l'Etat compétent. L'AOT, s'agissant de services publics qui relèvent de sa compétence, doit définir un niveau minimum de service (voir encadré). Dans un cas comme celui-là, le juge considère que si les pouvoirs publics peuvent légalement faire supporter, au nom de l'intérêt général, des charges particulières à certaines entreprises, le principe d'égalité devant les charges publiques justifie toutefois qu'une compensation leur soit accordée dans certains cas. Tout dépendra sur le plan juridique du caractère anormal ou non, spécial ou non, de la perte subie par les entreprises. Ici, la solution est probablement conditionnée par l'étendue de la décision prise par les pouvoirs publics (fermeture ou non généralisée des écoles sur un secteur donné, voire sur l'ensemble du territoire relevant de la compétence du représentant de l'Etat), sans oublier les cas où l'autorité organisatrice aura acté le dispositif dégradé dans le cadre du PCA ou directement par voie contractuelle. On plaide naturellement ici en faveur d'un accord préalable entre parties, sans la menace de l'exercice d'un recours indemnitaire, une voie sur laquelle se sont d'ailleurs déjà engagés certains départements.

Le transport dans le plan

La fiche G 6 annexée au plan national prévoit un certain nombre de dispositions concernant les services publics de transport. En particulier, elle dispose clairement qu'il appartient aux pouvoirs publics (le représentant de l'Etat compétent) d'aménager ou d'interrompre les prestations de transport, afin de limiter les risques de propagation de la pandémie. Une nécessité difficile à concilier avec celle de maintenir le plus haut niveau possible d'activité de la société. C'est en application de cette fiche, véritable mode d'emploi entre les mains des préfets, que les entreprises de transport sont "invitées" à élaborer et mettre en place des PCA en situation 4B, éventuellement un "service minimum" en situation 5B qui ne saurait être défini qu'avec l'autorité organisatrice. Dans tous les cas, la liaison entre les autorités et les entreprises est préconisée par les textes. Il en va de l'efficacité du dispositif de prévention et de la plus grande continuité du service public possible.